

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/197716>

Please be advised that this information was generated on 2019-06-02 and may be subject to change.

Stedelijke worsteling met Airbnb

13 april 2018

Auteurs:

[Rianne van Melik](#)

[Shirley Nieuwland](#)

Dit artikel is verschenen in: [geografie april 2018](#)

toerisme

Kennis



FOTO: TOMAS GAL/UNSPLASH

Wereldwijd worstelen steden met het fenomeen Airbnb. Hoe kunnen ze profiteren van toenemende toeristische inkomsten zonder hun leefbaarheid en betaalbaarheid op het spel te zetten? Een onderzoek naar het beleid van elf Europese en Amerikaanse steden laat zien dat vooral handhaving van strenge regels lastig is.

Amsterdam zwoegt onder het toenemend aantal toeristen. Natuurlijk leveren zij inkomsten op, maar ook overlast. De gemeente poogt dat laatste op allerlei manieren te verminderen, bijvoorbeeld met haar spreidingsbeleid uit 2015. Ook de snelle groei van Airbnb baarde de afgelopen jaren kopzorgen. Onlangs besloot het Amsterdamse college dat huiseigenaren vanaf

2019 hun woning nog maximaal dertig dagen per jaar mogen verhuren via Airbnb en andere websites. Nu is dat nog zestig dagen.

Dilemma

Amsterdam is zeker niet de enige stad die te maken heeft met groeiend toerisme. Afgelopen zomer werden er in Venetië en Barcelona zelfs anti-toerismemarsen georganiseerd. Burgers balen van de drukke binnensteden, de verschraving van de detailhandel en de stijgende huren. Vooral dat laatste wordt op conto geschreven van Airbnb en andere vakantieverhuurplatforms. Sinds 2008 is Airbnb uitgegroeid van klein home-sharing platform opgezet door drie studenten, tot een 30 miljard dollar-bedrijf met meer dan 3 miljoen huuropties in meer dan 190 landen en 65 duizend steden. Het platform biedt meer kamers aan dan grote hotelketens zoals Hilton, Intercontinental en Marriot, waardoor het als een grote concurrent wordt gezien. Maar Airbnb heeft ook positieve kanten. Het biedt eigenaren de kans op extra inkomen door de verhuur van (een deel van) hun woning, terwijl toeristen een *off-the-beatentrack*- en *live-like-a-local*-ervaring krijgen, die vaak goedkoper is dan een verblijf in een reguliere hotelkamer. Ook genereert de komst van Airbnb banen en bedrijvigheid in woonwijken buiten het stadscentrum, waar toeristen voorheen niet kwamen. Hiermee worden de lusten maar ook de lasten van Airbnb verspreid in tijd en ruimte (zie ook [Geografie januari 2017](#)). Bewoners van rustige woonwijken zitten echter niet te wachten op onbekende, telkens wisselende burens met ratelende rolkoffers. De verhuur aan toeristen vergroot ook de druk op de woningmarkt, die in veel wereldsteden toch al erg krap is.

Veel stadsbesturen worstelen dan ook met het fenomeen Airbnb. Hoe kunnen ze profiteren van de economische baten van toenemend Airbnb-toerisme zonder de leefbaarheid en betaalbaarheid van hun stad op het spel te zetten? Moeten ze Airbnb verbieden, reguleren of simpelweg tolereren?

Wij onderzochten het vakantieverhuurbeleid van elf Europese en Amerikaanse steden, in het bijzonder Denver. Daaruit blijkt dat veel steden nog verrassend meegaand zijn, vooral omdat handhaving van striktere regels erg moeilijk is.

Vakantieverhuurbeleid

Steden kunnen grofweg op drie manieren omgaan met Airbnb: verbieden, reguleren of tolereren. Verbieden betekent dat er geen vakantieverhuur mag plaatsvinden in een bepaalde stad of buurt, bijvoorbeeld door het minimaal aantal verhuurdagen vast te stellen op dertig. Geen beleid voeren – simpelweg tolereren – gebeurt nauwelijks, aangezien de meeste steden op z'n minst willen profiteren van toeristenbelasting. Ze kiezen daarom vaak voor de middenweg: het reguleren of limiteren van Airbnb, bijvoorbeeld door het aantal bezoekers of dagen aan banden te leggen. Zo verlaagde Amsterdam het maximum van zestig naar dertig verhuurbare dagen. Onder regulering vallen ook eisen over het type accommodatie dat mag worden verhuurd zoals een volledig huis of slechts een kamer, en veiligheidsmaatregelen zoals de aanwezigheid van brandblussers. Vaak gaan deze regels gepaard met een verplichte verhuurvergunning.

Wij analyseerden het vakantieverhuurbeleid van Amsterdam, Anaheim, Barcelona, Berlijn, Denver, Londen, New Orleans, New York, Parijs, San Francisco en Santa Monica.

Ook interviewden we tien stakeholders over hun visie op Denvers Airbnb-beleid. De belangrijkste doelstelling van het vakantieverhuurbeleid van alle onderzochte steden is betaalbare huisvesting te waarborgen; (oneerlijke) concurrentie met de traditionele hotelindustrie vinden ze minder problematisch.



FOTO: CHUTERSNAP/UNSPLASH

Liberaal en restrictief

Denver, Parijs en Londen hebben het meest liberale Airbnb-beleid. Denver stelt geen enkele beperking aan het aantal nachten of gasten, terwijl Parijs en Londen een vrij ruime restrictie hebben (respectievelijk maximaal vier maanden en negentig nachten per jaar) en verder geen vergunning eisen. Ook Amsterdam beperkt het aantal verhuurbare dagen én verplicht de verhuurder minimaal zes maanden per jaar in het pand aanwezig te zijn. Dit voorkomt commerciële verhuur. Deze regel is vergelijkbaar met de *primary residency requirement* in Denver.

Anaheim is de meest restrictieve stad uit ons onderzoek. Sinds dit jaar heeft de stad vakantieverhuur compleet verboden. Barcelona en New Orleans verbieden vakantieverhuur in wijken die al zuchten onder veel toerisme, zoals het Vieux Carré (New Orleans). New York en Berlijn worden in de media vaak aangehaald als streng, maar blijken geen verbod te hanteren. New York eist wel dat de verhuurder de hele verhuurperiode aanwezig is. Mensen kunnen dus niet hun woning verhuren wanneer ze zelf op vakantie zijn, of huizen opkopen om deze permanent te verhuren via Airbnb.

Alle onderzochte steden behalve Denver en Berlijn hebben kwantitatieve restricties, vaak in combinatie met praktische vereisten zoals de aanwezigheid van brandmelders en -blussers en informatievoorziening voor noodgevallen. Zulke maatregelen zijn gebruikelijker in de Verenigde Staten dan in Europese steden, uitgezonderd Amsterdam. Sowieso blijken Europese steden (behalve Barcelona) liberaler te zijn dan Amerikaanse steden (Denver uitgezonderd). Alle Amerikaanse steden stellen bijvoorbeeld een vergunning verplicht, terwijl Amsterdam en Londen dat niet doen, en Parijs pas bij de tweede woonunit. Wellicht komt dit omdat Airbnb al langer actief is in Noord-Amerika en de impact en noodzaak om te reguleren daardoor groter zijn.

REGELGEVING	RESTRICTIEF	DOELSTELLINGEN
Algeheel verbod	ANAHEIM	Toeristische druk beperken + Bescherming bewoners en openbare ruimte
Verbod op vakantieverhuur (geen nieuwe licenties) in historisch centrum (Barcelona) en algeheel verbod in Vieux Carré (New Orleans) + 1 advertentie per woning / 1 groep gasten per verhuureenheid + Verhuur volledig appartement toegestaan	BARCELONA NEW ORLEANS	Toeristische druk beperken + Behoud leefbaarheid en woningaanbod
Verhuurder moet hele verhuurperiode aanwezig zijn + 1 advertentie/verhuuradres per persoon + Geen volledig appartement + Vergunning verplicht	SANTA MONICA NEW YORK	Onbekend
Verhuurder moet hoofdbewoner zijn + Geen volledig appartement + Vergunning verplicht + Max 90 nachten (San Francisco)	SAN FRANCISCO BERLIJN	Bescherming betaalbaar wonen + Bescherming bewoners
Max 60 (A'dam) en 120 nachten (Parijs) + Max 4 gasten en verhuurder minimaal 6 mnd aanwezig (A'dam) + Verhuur appartement toegestaan + Vergunning bij commerciële verhuur	AMSTERDAM PARIJS	Behoud normale bewoning + Eerlijke concurrentie hotelsector
Verhuurder moet hoofdbewoner zijn + Verhuur appartement toegestaan + Vergunning verplicht	DENVER	Behoud normale bewoning + Behoud betaalbare woningen + Eerlijke concurrentie hotelsector
Beperkte verhuurperiode + Verhuur volledig appartement toegestaan + Geen vergunning nodig	LONDEN	Bescherming woningaanbod
	LIBERAAL	

Vakantieverhuurbeleid van restrictief tot liberaal

Verantwoordelijkheid

Airbnb is een *peer-to-peer-platform* (P2P), waarbij de ene burger verhuurt aan de andere. Dat maakt regulering meteen moeilijk, want wie is eindverantwoordelijk: Airbnb of de verhuurder? De verhuurder is geen bedrijf, maar wel de ‘producent’. Alle onderzochte steden stellen de verhuurders verantwoordelijk en niet Airbnb. Onze respondenten in Denver – allen betrokken bij de formulering van Denvers Short Term Rental Ordinance uit 2016 – vinden dit heel normaal, want Airbnb zelf is niets meer dan ‘an internet service matching buyers and sellers’. Toch proberen Barcelona, New York, San Francisco, Santa Monica en Anaheim ook Airbnb te beboeten bij overtredingen. Anaheim bestraft zelfs de gasten. Boetes variëren van 200 dollar per dag voor verhuurders in Anaheim tot 600.000 euro voor Airbnb in Barcelona. De hoogte wordt meestal berekend per dag of per vierkante meter, maar in sommige Europese steden wordt ook één grote boete gegeven die kan oplopen tot 100.000 euro.

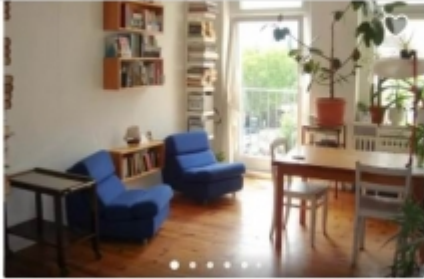
Verhuurders verantwoordelijk stellen brengt echter een aantal problemen met zich mee. Het maakt het voor overheden lastig om bijvoorbeeld ruimtelijk beleid te voeren op de clustering of spreiding van toerisme. De spreiding van hotels en dergelijke laat zich bijvoorbeeld reguleren door een bestemmingsplan. Maar iedereen met een koopwoning (bestemming: wonen) mag een Airbnb beginnen. Je kunt als overheid dan niet zeggen: de een mag het hier wel en de ander niet. Daarnaast is het tijdrovend om al die verschillende verhuurders te controleren op zaken als veiligheid, toegankelijkheid en verkeers- en afvaloverlast. Ze zijn niet alleen talrijk, maar ook lastig vindbaar. Vakantieverhuurplatforms geven gebruikersdata vaak om privacy-redenen niet vrij. En om regels te omzeilen hebben verhuurders handige trucjes bedacht. Zo worden vaak foto’s van het interieur getoond om herkenning vanaf de straatkant te voorkomen. Enkele verhuurders gaan zelfs zo ver dat ze hun aanbod overdag, als (online) handhavers actief zijn, van de website verwijderen, om de accommodatie weer aan te bieden in de avonduren, wanneer de meeste consumenten op internet zoeken. Daarbij is de vakantieverhuurmarkt erg dynamisch; iedere maand starten en stoppen er verhuurders. Kortom, al willen de meeste steden Airbnb reguleren, de praktijk van handhaving blijkt weerbarstig en is een tijdrovend en kostbaar proces.

Denver online

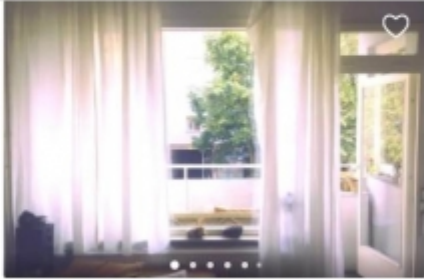
Denver geldt als een van de meest succesvolle Amerikaanse steden op het gebied van Airbnb en ander vakantieverhuurbeleid. Denvers Short Term Rental Ordinance is pas twee jaar effectief, maar na drie maanden had al meer dan de helft van de verhuurders een vergunning aangevraagd. Dat aandeel is hoog in vergelijking met bijvoorbeeld de 20 procent in San Francisco en Portland. Een van de verklaringen voor dit succes is volgens onze respondenten dat de regels relatief simpel zijn. Eigenlijk geldt alleen een *primary residency requirement*, wat inhoudt dat de eigenaar ook de hoofdbewoner van de woning moet zijn en dus een deel van het huis kan verhuren terwijl hij/zij zelf aanwezig is, of de woning kan verhuren gedurende de eigen vakantie. Permanente vakantieverhuur is met deze maatregel niet toegestaan. ‘We felt like it probably would take a big toll on the rental market and the housing market if we did a tiered [gelaagd, complex, red.] system where you can have an investment property licence as well’, aldus een geïnterviewde ambtenaar. Daarnaast zijn enkele praktische maatregelen vereist, zoals de aanwezigheid van een brand- en koolstofmonoxide-alarm, brandblusser en informatie over noodgevallen, parkeren, geluidsoverlast en afvalinzameling. Tot slot moet 10,75 procent toeristenbelasting over de huurinkomsten worden afgedragen. Bij schending van deze regels volgt eerst een waarschuwing en daarna een boete tussen 150 en 999 dollar per dag of zelfs het geheel intrekken van de vergunning.

berlin · Woningen


15 apr. – 22 apr. Gasten Gehele huis Prijs Direct Reserveren Type reis Meer filters



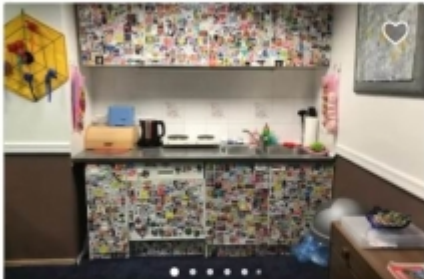
GEHEEL APPARTEMENT · 2 BEDDEN
Bright calm affordable studio Weddi
€29 per nacht · Gratis annuleren
★★★★ 30




GEHEEL APPARTEMENT · 1 BED
Cozy and sunny flat and a very convinient spot!
€36 per nacht · Gratis annuleren
NIEUW




GEHEEL APPARTEMENT · 1 BED
Modern 55m2 appartement in the Heart of Berlin
€50 per nacht
1 recensie



GEHEEL PENSION · 4 BEDDEN
4 Betten Wohnung, zentral & zum Wohlfühlen ...
€36 per nacht · Gratis annuleren
NIEUW



GEHEEL APPARTEMENT · 1 BED
Cosy & central flat in Berlin Mitte
€59 per nacht · Gratis annuleren
★★★★ 17



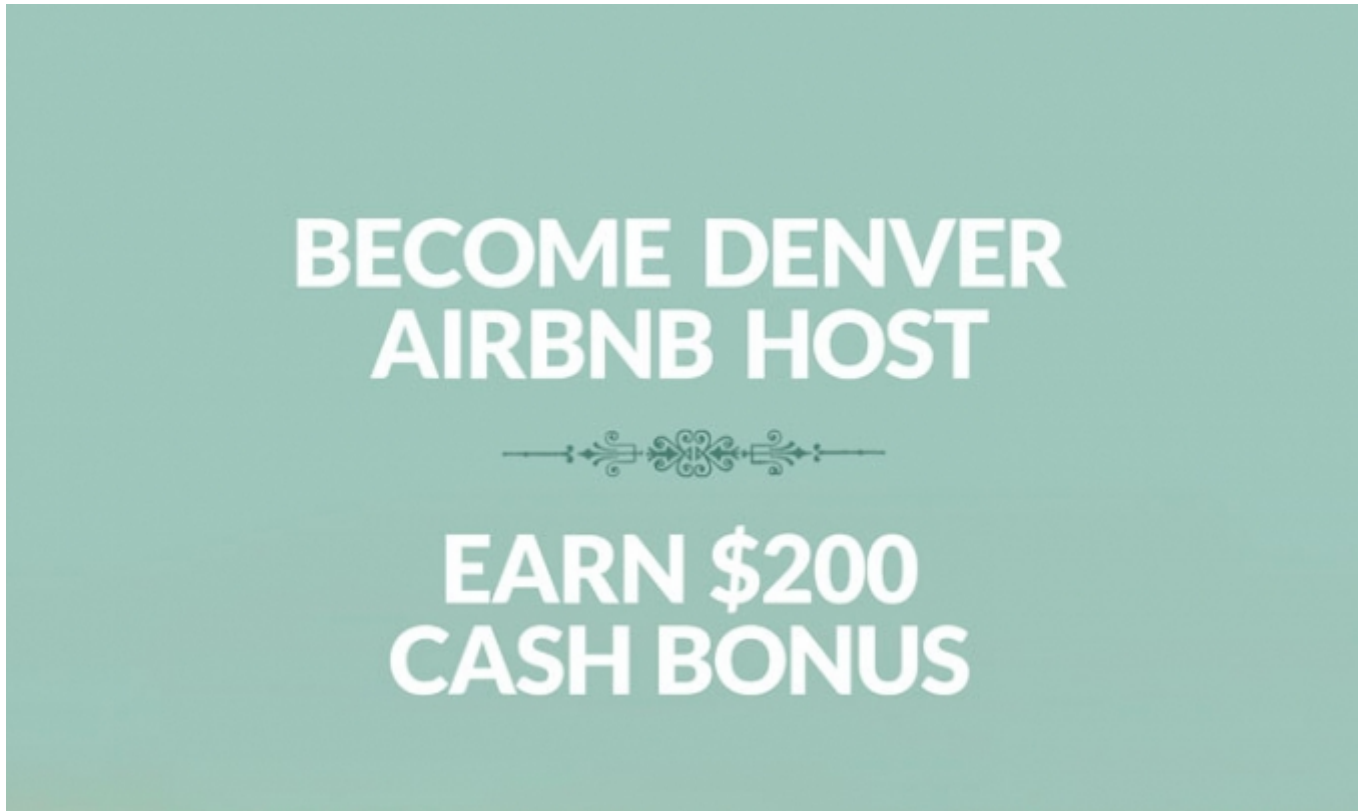
GEHEEL APPARTEMENT · 1 BED
Top floor city pad - APT 12
€51 per nacht · Gratis annuleren
★★★★ 19

Vaak worden online alleen foto's van het interieur getoond, mede om herkenning vanaf de straatkant, en dus controle door handhavers, te voorkomen.

Het compacte beleid in Denver was nog niet zo vanzelfsprekend, aangezien de verordening werd opgesteld met inspraak van buurtbewoners, verhuurders, stadsbestuurders en vertegenwoordigers van de hotelindustrie en Airbnb zelf. Met verschillende, vaak conflicterende belangen ging consensus bereiken moeizaam. Met name de primary residency requirement bleek controversieel. Vastgoedeigenaren voelden zich aangetast in hun property rights, en de huidige en toekomstige buurtbewoners 'do not want to live next to a motel'. Volgens sommige respondenten zijn er te veel compromissen gesloten en is het beleid nog te vaag en flexibel. Toch besloot men voor eenvoudige regels te gaan, omdat die makkelijk te handhaven en te communiceren zijn. Dat bleek namelijk eerder een probleem in steden met complexer beleid zoals Portland en San Francisco, die kampten met dure on-site inspecties en rechtszaken aangespannen door Airbnb.

Een andere verklaring voor het succes in Denver is dat de communicatie rondom het vakantieverhuurbeleid online gebeurt. Verhuurders hoeven niet naar het stadskantoor te komen, maar kunnen hun vergunning via internet aanvragen en zich zo zelf certificeren. Denver is wereldwijd de eerste stad met een dergelijk online licensing-systeem. Volgens de beleidsmakers was online registratie het meest logisch, evenals de online informatievoorziening via de gemeentelijke website, social media en Spotify. Op die manier wordt beleid gevoerd en gecommuniceerd via hetzelfde medium als waarop het is gericht.

Ook handhaving geschiedt geheel online; ambtenaren gaan niet van deur tot deur. Handhavers kijken naar online advertenties, die een licentienummer moeten hebben. Zonder dat nummer is de verhuurder al in overtreding. Het idee is dat mensen die adverteren zonder nummer, hoogstwaarschijnlijk verhuren zonder vergunning, of andere regels aan hun laars lappen. Het is een simpele en ogenschijnlijk effectieve manier om illegale verhuurders op te sporen. Sinds het ingaan van het vakantieverhuurbeleid zijn 750 panden van de vakantieverhuurmarkt verdwenen, waarschijnlijk omdat ze niet voldoen aan de primary residence requirement. Volgens een Airbnb-verhuurder blijven zo alleen de serieuze aanbieders over: 'The people that remain are serious about wanting to have their homes be available to people to stay, they view it as something they have to take seriously'.



Effectiviteit

Toch zegt een relatief hoog percentage compliance (naleving) weinig. Eerder stipten we al de problematiek rondom het controleren van een zeer dynamische markt aan. Daarnaast is van achter de computer moeilijk na te gaan of degenen met een vergunning zich ook aan de veiligheidsmaatregelen houden. En met een vergunning kunnen (ver)huurders nog steeds overlast opleveren. Een ambtenaar stelt: 'We have more than half of Denver licensed, that is one criteria, but it is just quantitative (...) Another metric would be quality of life, right? Have the issues that have been forwarded to us about general disruptive behaviour, disruptive activities, has that been able to be addressed? (...) I do not think everyone has really been able to measure just that'.

De impact van Airbnb en het succes van het stedelijk beleid zijn dus moeilijk meetbaar, en ook niet overal hetzelfde. Uit ons onderzoek in Denver blijkt dat niet het absolute aantal vakantieverhuur in een stad of wijk van belang is, maar de ervaren impact. In een al drukke buurt verandert de komst van extra Airbnb-verhuur weinig, terwijl deze in een rustige wijk

juist veel overlast kan geven: ‘You can have a three block stretch in West Wash Park with fifteen short-term rentals, but you do not have any issues or hear concerns (...) At the same time in far Southwest Denver, you could have the same three block stretch, but you only have one short-term rental and that one is all you hear about’, aldus een ambtenaar. Deze opmerking plaatst kanttekeningen bij het positieve beeld dat eerder in *Geografie* (januari 2017) werd geschetst over de voordelen van toeristische spreiding naar buurten buiten de stadscentra. Met het huidige beleid heeft Denver, net als andere steden zonder gebiedsverboden, ook weinig mogelijkheden om de spreiding van Airbnb’s te reguleren. Het blijft de vraag of dat erg is of niet; een constante afweging die steden moeten maken tussen de economische voordelen en sociale nadelen van Airbnb-verhuur.

Steden hebben uiteenlopende strategieën voor vakantieverhuurplatformen zoals Airbnb. Ze kunnen van elkaar leren, maar simpelweg kopiëren van beleid lijkt weinig zinvol. Steden verschillen onder andere in populariteit en ruimtelijke structuur, waardoor de ene stad toerisme wil stimuleren, terwijl de andere kampt met toeristische overlast. Hoe dan ook lijkt een volledig verbod zoals in Anaheim niet wenselijk en evenmin haalbaar. Niet alleen lopen steden zo belastinginkomsten mis, er is een reële kans dat een underground markt ontstaat, die nog meer overlast geeft.

BRONNEN

- Coldwell, W. 2017. First Venice and Barcelona: now anti-tourism marches spread across Europe. *The Guardian*, 10 augustus.
- Duuren, E. van, E. van der Zee & V. van Hees 2017. Airbnb en stedelijk toerisme in Utrecht. *Geografie*, januari: 6-9.
- Guttentag, D. 2015. Airbnb: Disruptive innovation and the rise of an informal tourism accommodation sector. *Current Issues in Tourism*, 18(12): 1192-1217.